

# A QUALIDADE EDUCACIONAL NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL

Camila Moresco Possebon<sup>1</sup>

Diego da Silva Tormes<sup>2</sup>

Rosane Carneiro Sarturi<sup>3</sup>

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

## RESUMO

O presente artigo apresenta um conjunto de reflexões realizadas na atividade acadêmica Seminário Avançado da Linha de Pesquisa 2: Políticas Públicas e Qualidade da Educação, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE/UFSM) e foi realizado com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil. A pesquisa busca analisar como as metas propostas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, assinada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, estão incorporadas nas políticas públicas propostas nos textos legais do Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, com foco nas metas destinadas ao Ensino Fundamental. Tal análise desenvolver-se-á através de uma leitura detalhada das metas e estratégias contidas nos dois planos. A metodologia adotada baseia-se na perspectiva da educação comparada entre as duas políticas públicas brasileiras e o texto da Declaração de Jomtien, de acordo com os pressupostos de Rui (2010) e de Bray e Kay (2010) acerca da comparação entre políticas e sistemas educacionais. Utiliza-se os conceitos de qualidade educacional abordados por Gadotti (2010), Dourado (2007) e Castro (1999) em relação à polissemia da palavra nos documentos nacionais e no contexto cultural, regional e social. Espera-se, com essa pesquisa, compreender a influência da internacionalização de políticas educacionais e seus reflexos na elaboração das políticas públicas brasileiras expressas nos planos nacionais de educação supracitados.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Plano nacional. Qualidade.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo faz parte de um conjunto de reflexões realizadas a partir da atividade acadêmica Seminário Avançado da Linha de Pesquisa 2: Políticas Públicas e Qualidade da Educação, no contexto do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE/UFSM) e foi realizado com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brasil, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Nessas atividades, entre outras reflexões realizadas, discutiu-se questões como qualidade educacional de um modo geral, conceitos de qualidade, dimensões da qualidade educacional e, também, questões específicas que estão inter-

---

<sup>1</sup> 5555 96391049. E-mail: camis.mp@gmail.com. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>2</sup> 5554 91750147. E-mail: diegotormes2@gmail.com. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>3</sup> 5555 81373137. E-mail: rcsarturi@gmail.com. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

relacionadas com a qualidade bem como refletiu-se sobre a construção e as metas do novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014)

A busca pela qualidade na educação pública é uma rotina nos discursos institucionais, sejam políticos ou acadêmicos. Contudo a efetivação e a definição do conceito de qualidade educacional pode ser materializada de diversas maneiras, com diversos atores e os mais variados vieses possíveis.

A presente pesquisa busca analisar como as metas propostas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, assinada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que, para Frigotto e Ciavatta (2003, p.97), “inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Fundo das Nações Unidas para a Infância, O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Banco Mundial estão incorporadas nas políticas públicas propostas nos textos legais do Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, com foco nas metas destinadas ao Ensino Fundamental e seus parâmetros de qualidade. Para realizar o estudo, adotou-se como metodologia de pesquisa os pressupostos da Educação Comparada que se constitui enquanto “ramo de estudos que primeiramente se caracterizam pela vasta escala de observação de que se utilizam, por força de seu objeto” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17).

Nesse sentido, o método desenvolvido para atingir o objetivo proposto baseou-se em três fases: 1. descrição dos Planos Nacionais de Educação dos anos de 2001 e 2014 e do documento resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990); 2. comparação entre as metas e estratégias que se desdobraram nos 3 documentos; e 3. análise das influências deste último nas políticas educacionais brasileiras traçadas na última década e para a próxima.

## **OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: ORIGEM E DESDOBRAMENTOS**

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) da história do Brasil foi aprovado depois de uma tramitação longa iniciada em 1998 e concluída em 2001. Essa história de longa tramitação ainda ocorreu duplamente, uma vez que oposição e governo protocolaram, cada um, seu próprio projeto de PNE<sup>[2]</sup>. No final o projeto do governo foi apreciado e debatido pelo Congresso Federal e pela sociedade brasileira, contendo vetos nas metas referentes ao investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) uma vez que essas metas feriam a Lei

de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a não inclusão das despesas referentes à execução do PNE no Plano Pluri Anual (PPA) nem na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

Mais lenta ainda foi a tramitação do segundo PNE, iniciada por conta da Conferência Nacional de Educação (CONAE) que redigiu a sua proposta de plano e, em dezembro de 2010, foi revisada e concluída pelo Ministério da Educação e enviada para análise na Câmara dos Deputados.

Mesmo nessa tramitação houve grande pressão social sobre o governo (em especial no que dizia respeito ao financiamento) através de diversas audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que terminaram por propor mais de 2906 emendas novas ao projeto original feitas durante esse processo e, finalmente, aprovado pelo governo federal em junho de 2014. Além da semelhança de tramitação longa, os dois planos têm estruturas que, à primeira vista, parecem diferentes:

TABELA 1 - Estrutura dos Planos

PNE 2001	PNE 2014
<p>Capítulos</p> <p>Introdução</p> <p>Níveis de Ensino</p> <p>Modalidades de Ensino</p> <p>Magistério da Educação Básica</p> <p>Financiamento e Gestão</p> <p>Acompanhamento e avaliação do plano</p> <p>OBS: cada capítulo está organizado em três partes: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas.</p>	<p>Vinte metas sendo cada meta com diversas estratégias;</p> <p>Total de 254 estratégias sendo que algumas são desdobráveis e mais de uma;</p> <p>Inicialmente não houve diagnóstico elaborado pelo Ministério da Educação;</p> <p>Há gráfico com projeções de alcance das metas com metas intermediárias.</p>

Fonte: elaborada pelos autores a partir da leitura dos sumários e do corpo das leis que aprovaram os planos em questão.

A estrutura é aparentemente diferente, mas o número de metas e estratégias se assemelha quando considerarmos que o primeiro PNE tem, já considerados os vetos, 292 metas e estratégias e o segundo PNE tem 254 estratégias e 20 metas, totalizando 274 ações planejadas. A TABELA 1 já demonstra que a estrutura dos planos se difere e além disso, as fraquezas de cada documento

também, mas a quantidade de metas a serem alcançadas não. O que se pode perceber também, e será explorado mais a diante, o conteúdo das metas, em especial para a educação infantil, são de modo muito semelhantes nos planos.

Dentro desse universo final construído em cada PNE, vários foram os objetivos, metas e estratégias elaboradas com a intensão de universalizar o atendimentos escolar, reduzir as desigualdades sociais e econômicas, bem como elevar a qualidade do serviço educacional prestado no Brasil. Antes de observarmos as determinações contidas nos planos a respeito da qualidade e seus conceitos para educação básica é preciso levar em consideração que a legislação brasileira da década de 90 e da primeira década do século XXI, a respeito da educação e do financiamento educacional, sofreu profundas modificações com vistas a ampliar investimentos e melhorar a qualidade educacional como reflexo do movimento que surge a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos.

O PNE de 2001 foi sancionado através da Lei nº 10172, em janeiro daquele ano. O corpo daquela lei continha sete artigos que abordavam a aplicação da mesma, o prazo de vigência, a divulgação das metas e a reorganização dos Planos Pluri Anuais dos Estados, Municípios, Distrito Federal e da União, o prazo de duração do PNE e, ainda, mencionava o acompanhamento e avaliação do plano por parte do Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal. (BRASIL, 2001).

No corpo da lei não foi mencionada a preocupação com índices, com qualidade ou mesmo uma vaga ideia de qualidade educacional. É natural afirmar que um planejamento de dez anos deve levar em conta sim a busca pela qualidade, ainda mais quando se está tratando de planos de educação. Contudo, nesse caso, não fica explícita essa intencionalidade no corpo da lei.

Já o PNE de 2014, aprovado através da Lei nº 13005 (BRASIL, 2014) em julho daquele ano, traz várias referências à qualidade. Essa lei possui quatorze artigos que versam sobre as diretrizes macro do PNE, (artigo 2º), o índice que será referencial para as metas a serem alcançadas em dez anos (artigo 4º), a avaliação (artigo 5º e 6º), financiamento (artigo 10º) e a elaboração de planos nos estados e municípios (artigo 8º).

O quadro abaixo mostra, mais claramente, as diferenças entre as duas leis:

TABELA 2 - Comparativo entre os Planos

PNE 2001	PNE 2014
Sete artigos no corpo da lei.	Quatorze artigos no corpo da lei.
Não há menção do termo qualidade.	Há duas menções do termo qualidade. No artigo 2º (que trata das diretrizes do PNE) e no artigo 11 (que trata do sistema nacional de avaliação da educação básica)
Menciona variadas vezes a responsabilidade interfederativa de estados e municípios na elaboração, divulgação e execução das metas, bem como elaboração de seus planos próprios. (artigos 2º, 3º, 5º e 6º)	Menciona variadas vezes a responsabilidade interfederativa de estados e municípios na elaboração, divulgação e execução das metas, bem como elaboração de seus planos próprios. (artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 11º)

Fonte: elaborada pelos autores a partir da leitura das metas e estratégias dos planos em questão.

O atual plano, instituído pela Lei nº 13005\2014 (BRASIL, 2014), traz um grande avanço referente ao financiamento da educação brasileira, expresso na Meta 20, que prevê o aumento do investimento em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final do decênio. Esta mudança representa uma conquista de toda a sociedade frente aos desafios imbricados nas demais metas do plano aprovado.

Além disso, não se pode deixar de mencionar algumas ferramentas que financiam o sistema educacional brasileiro, com vistas a uma educação de qualidade, já há algum tempo. Como formas de financiamento o Brasil conta com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, e tem por finalidade prestar assistência financeira direta às escolas públicas.

Ainda há o Salário Educação que foi instituído em 1964 que é uma contribuição social cobrada sobre a folha de pagamento das empresas e destinadas ao financiamento de programas, projetos e ações voltados ao financiamento da educação básica pública. Há ainda o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007) e, além desses, há ainda outros programas de financiamento como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do

Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880/2004 (BRASIL, 2004) com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar. Além desses programas de origem federal, há ainda diversos programas de âmbito estadual ou municipal como Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar do Rio Grande do Sul (PEATE\RS) criado em 2008, cujo objetivo é transferir recursos financeiros diretamente aos Municípios que realizam o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual.

A conquista recente, no âmbito do PNE 2014, dos 10% do PIB para educação nacional vem acompanhada de uma longa trajetória de aumento dos investimentos afim de universalizar e qualificar a educação nacional. No entanto, ainda que se tenha avançado no debate acerca do financiamento no PNE 2014/2014, este volume de investimento sofre uma queda quando também estão previstas parcerias entre público e privado, no total da percentagem. Com tal contradição, o custo para atingir todas as metas e qualificar a educação nacional pode estar comprometido.

## **A CONFERÊNCIA DE JOMTIEN: HISTÓRICO E RESULTADOS**

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos ocorreu no mês de março, do ano de 1990, e foi organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Na presente cerimônia estavam presentes ministros e governos de mais de 150 países na firmação de um compromisso de combate à pobreza, através da garantia educação básica para a população mundial e da renovação do seu alcance e da visão sob a mesma.

Os documentos resultantes das atividades desenvolvidas nesse encontro constituem a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, publicados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e estão pautadas no compromisso da promoção do direito à educação para todos e para todas, além de ser considerado um documento referência para todo o mundo juntamente com a Declaração de Salamanca de 1994.

A universalização do acesso à educação e a promoção de equidade destacam-se nos textos do documento oficial, visando contemplar, principalmente, a educação básica<sup>4</sup> ao alcance

---

<sup>4</sup> A educação básica de tempo de duração de acordo com cada país. No Brasil, no momento da aprovação da declaração de Jomtien ela iniciava aos 07 anos de idade e estendia-se até os 14 anos. Hoje ela se inicia aos seis e vai até aos 17 anos de idade.

de todas as crianças, jovens e adultos, a partir do reconhecimento desta etapa como elemento fundamental para “conquistar um mundo mais seguro, próspero e ambientalmente mais seguro, favorecendo, ao mesmo tempo, o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional”. Reconhece que a educação hoje ministrada apresenta “graves deficiências, que é preciso torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade e que ela deve estar universalmente disponível” (UNESCO, 1990, p. 2).

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos apresenta 10 artigos detalhados em subitens:

TABELA 1 – Artigos Declaração de Jomtien

1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem
2. Expandir o enfoque
3. Universalizar o acesso à educação e promover a equidade
4. Concentrar a atenção na aprendizagem
5. Ampliar os meios de e o raio de ação da educação básica
6. Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem
7. Fortalecer as alianças
8. Desenvolver uma política contextualizada de apoio
9. Mobilizar os recursos
10. Fortalecer a solidariedade internacional

Fonte: elaborada pelos autores. A partir da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Dado o curto prazo de implementação de metas ambiciosas e, demasiadamente, abrangentes, a educação recebe enfoques quantitativos e superficiais. Deve-se levar em conta também que as metas estabelecidas nos dois planos consideram a ideia de que a educação seria a peça chave para resolver a equação país injusto e excludente x desenvolvimento econômico e social e, atraso e grandes defasagens das políticas públicas educacionais x capacidade do Estado em atender essas demandas. Esse período caracteriza-se pelo surgimento de um novo olhar sob a educação e seus processos de reformas, pois, segundo Akkari (2001, p. 17) “a internacionalização das políticas educacionais resultou na disseminação de novos paradigmas e conceitos que supostamente dariam maior eficácia às políticas educacionais”. Em certo modo esses paradigmas materializarm-se, no Brasil, na existência de planos de educação como uma forma planejada de organizar e alcançar qualidade na educação nacional.

## COMPARANDO CONCEITOS DE QUALIDADE

Mas enfim, o que vem a ser qualidade? Quais são os parâmetros de qualidade contidos nos documentos em questão? Há, enfim uma qualidade alcançável na educação brasileira? Segundo Davock (2007, p. 505) o conceito de qualidade relaciona-se à estruturas, processos e resultados educacionais. No mesmo texto o autor afirma que para dizermos que algo tem qualidade é preciso compararmos com algo que, dependendo do foco de análise, não tem qualidade. Assim o autor ainda aumenta as possibilidades de significado de qualidade educacional:

Uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares; como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo; ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo. Por outro lado, a expressão “qualidade educacional” tem sido utilizada para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições (DAVOCK, p. 506, 2007).

A exposição do autor já nos faz pensar a dificuldade de definir qualidade educacional, bem como definir esse conceito, de forma única, na multifacetada educação brasileira com grandes diferenças geográficas, culturais e linguísticas. Contudo, as políticas, em geral, são sempre divulgadas e sustentadas na busca pela educação de qualidade, algumas delas consideram qualidade o simples aumento do investimento de recursos financeiros, outras a valorização profissional, outras os índices de aprendizagens alcançados pelos alunos.

Por sua vez a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura divulgou uma publicação no ano de 2004 com o título “Educação para todos: o imperativo da qualidade” (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2014) na qual traça várias análises acerca do cenário internacional sobre o conceito de qualidade educacional. Esse documento da UNESCO vai questionar, numa visão internacional (mas que poderíamos usar perfeitamente em nosso país dadas as dimensões continentais) de que maneira a qualidade pode ser estudada à luz de abordagens tão díspares? E vai afirmar, analisando os elementos comuns em vários sistemas educacionais, que para o alcance, monitoramento e



aperfeiçoamento da qualidade deve-se considerar fatores que a afetam, numa perspectiva abrangente, questões de acesso, processo e resultados.

Por outro lado, sempre é preciso considerar que para determinar uma política ou mesmo um serviço educacional como de qualidade muitas variantes extra escolares e intra escolares estão em jogo:

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem-viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI 2010, p. 07).

Vejamos que até aqui saímos da dificuldade de conceituar qualidade, para um caminho padrão do que seria qualidade até chegarmos a ideia que a qualidade deve considerar o “bem-viver” de todos os envolvidos no processo educacional, sejam eles docentes, discentes ou comunidade em geral. Nessa perspectiva o autor lança mão de outra perspectiva além dos índices, do acesso, do sucesso da eficácia e da eficiência, mas considera também as relações sociais que ocorrem na escola, sejam produto dessa ou tenham como alvo a escola.

Assim, parece possível afirmar que o conceito de qualidade é polissêmico, não comportando uma única definição e depende muito do meio que se está analisando bem como os recursos utilizados para essa análise. Além disso, o mesmo autor, ao pensar qualidade menciona que o conceito de qualidade abarca questões extra escolares e intra escolares representados na tabela a seguir.

TABELA 4 - Condições necessárias para Qualidade

Intra escolares	Extra escolares
a. Condições de oferta do ensino, b. Gestão da escola, c. Organização do trabalho escolar, d. Profissionalização do professor, e. Acesso, f. Permanência, g. Desempenho escolar dos alunos etc.	a. Dimensão socioeconômica e cultural da comunidade, b. Dimensão dos direitos do cidadão, c. Garantias no âmbito do Estado (acesso à saúde, transporte, financiamento adequado etc.) d. Situação familiar etc.

--	--

Fonte: elabora pelos autores a partir de segundo Gadotti (2010, p. 8).

Assim, uma política pública terá maior ou menor influência na qualidade final da educação ofertada dependendo da dimensão em que se encontra concebida e para a qual se direciona. Mas as metas e estratégias do PNE 2014-2024 concentram-se em qual dimensão? Levam em conta a polissemia do conceito ou já apresentam um conceito definido? Além disso, que ideia de qualidade pode ser percebida mesmo que indiretamente nas metas e estratégias para a próxima década?

Além de pensar o conceito de qualidade, faz-se necessário pensar um pouco sobre a comparação entre políticas públicas, considerando que os dois planos em questão são políticas de Estado, cada um em seu dado contexto histórico, político, econômico e social. Para isso cabe buscar a obra “Eduación Comparada: enfoques y métodos” que ao tratar da comparação entre políticas públicas ressalta que:

[...] El término política pertenece a la ciencia política, que es en si misma una ciencia profundamente dividida (Ahmoud, 1990) en parte por los conflictos filosóficos acerca de la naturaleza de los individuos y la sociedad la gente tiene diferentes formas de comprender las diferentes formas y el significado del poder y los correspondientes roles de gobierno y, por consiguiente, también difieren sus percepciones de los significados de las políticas y su implementación ( RUY, 2010, p. 298).

Essa reflexão é importante uma vez que os dois PNE em questão foram pensados com base em momentos históricos distintos o que demandaria concepções de governo diferentes e priorização de umas metas em detrimento de outras em função da própria visão de cada governo. Contudo, o que se percebeu foi que, em especial nas metas destinadas a educação infantil e ao ensino médio, mesmo com planejamento em lei muito deixou de ser feitos nos dez anos de vigência do PNE de 2001. O mesmo autor, ao abordar o contexto das políticas defende que o contexto em que as mesmas são produzidas merecem devida atenção não somente na sua concepção e implementação, como também na sua análise teórica.

## **COMPARANDO METAS**

Através da análise das metas dos Planos Nacionais de Educação brasileiros, com foco às que referem-se ao ensino fundamental, identifica-se uma ideia de qualidade com relação ao acesso, sucesso, permanência, e livro didáticos e pedagógicos para professor e aluno, isso tudo com vistas a aumentar a escolarização, erradicar o analfabetismo e diminuir as desigualdades sociais do país.

Mas não podemos deixar de citar a preocupação daquele PNE com o transporte escolar (META 17) alimentação escolar (META 18), currículo (METAS 23 e 25), gestão democrática (META 9).

Por fim, especial atenção deve ser dada a META 4, a qual transcrevemos abaixo:

[...] 4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais<sup>[3]</sup> de infraestrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo: a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; b) instalações sanitárias e para higiene; c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; g) telefone e serviço de reprodução de textos; h) informática e equipamento multimídia para o ensino (BRASIL, 2001).

Percebe-se que além da preocupação com acesso, sucesso, permanência, transporte, alimentação e material didático, aquele PNE julgava necessário pensar a infraestrutura da escola. Atente-se que chamava-se de “padrões mínimos de infraestrutura”, ou seja, padrão sem o qual uma escola não teria a qualidade necessária para atender a demanda de alunos dessa faixa etária.

Por sua vez o PNE de 2014 (BRASIL, 2014) tem uma organização diferente. As metas não apresentam diagnóstico inicial, pois o mesmo, inicialmente, não foi elaborado pelo Ministério da Educação. Essa ausência foi alvo de críticas da comunidade educacional e sendo enviado posteriormente, como anexo, acompanhado de uma tabela de valores necessários para cumprir cada meta. O corpo do PNE 2014 (BRASIL, 2014), além da lei em si, está organizado em metas, divididas em estratégias. A meta que trata do ensino fundamental é a Meta 2 que, por sua vez, está subdividida em 13 estratégias.

A meta em si é muito clara ao propor universalizar o ensino fundamental de nove anos e garantir que, pelo menos 95% desses alunos concluam essa etapa da escolarização na idade adequada. Essas duas proposições da meta já são indicadoras de conceitos de qualidade, como já vimos anteriormente, quais sejam, acesso e sucesso. O que chama atenção é que o Brasil, mais de

uma década depois do PNE 2001 (BRASIL, 2001), ainda assim buscava universalizar a matrícula e corrigir a distorção idade\serie.

Na apresentação das estratégias, esse plano, apresenta uma única vez o termo qualidade. Essa referência explícita do termo está na estratégia 2.11 que trata das alternativas de oferta do ensino fundamental, garantida a qualidade, para aos filhos (as) de pais que se dedicam a atividades de caráter itinerante. Tal preocupação está sustentada na necessidade de colocarmos todos dentro da escola, mesmo aqueles mencionados no texto e, ao abrigá-los no sistema educacional, será feito com garantia de qualidade. Mas a que qualidade se refere o PNE 2014? As outras doze metas vão também indicar instrumentos e índices considerados de qualidade, mas sem nenhuma referência explícita à palavra qualidade.

O que se pode perceber nas metas 2.4 e 2.5 é que ainda há uma preocupação com a “busca ativa” de crianças fora da escola e com o monitoramento do acesso, permanência e aproveitamento escolar dos alunos beneficiários de programas de transferência de renda. Sem dúvida essas estratégias já demonstram a manutenção da ideia de qualidade estar ligada com acesso, permanência e aproveitamento.

A busca por crianças fora da escola deve ser uma ação permanente em todo o sistema educacional, agora o que chama atenção, para essa etapa da educação básica é a preocupação expressa nesse plano com as questões de violência como elementos que contribuem no fracasso ou no sucesso escolar. Fracasso esse que, como já visto anteriormente, contribui para a não qualidade da educação.

No que diz respeito às condições extra escolares o PNE 2014 (BRASIL 2014) apresenta uma meta (2.9) que não foi mencionada no antigo PNE que trata da participação dos pais ou responsáveis na escola e o estreitamento das relações da escola com as famílias. Não fica claro que essa meta seja determinante ou esteja relacionada com a qualidade da educação pretendida. Contudo, dados de empiria nos levam a perceber que a concepção, elaboração e execução de um plano de educação tem vários objetivos, mas em especial alcançar a qualidade, assim, parece correto pensar esses laços podem contribuir com a qualidade educacional.

Outra preocupação que o PNE de 2014 deixa mais explícito que o PNE de 2001 é com a qualidade da educação ofertada às populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades. Nessa meta (2.10) o texto deixa explícito o termo qualidade e, além disso, que essa

qualidade deve ser estendida a outras modalidades tradicionalmente alijadas das políticas públicas.

O PNE de 2014 apresenta uma estrutura que, pode-se dizer, mais transversal e, devido a isso outras metas, ainda que não tratem especificamente do ensino fundamental acabam por impactar ações nessa etapa da educação básica. Esse é o caso da Meta 4 que tratará da educação especial e do atendimento educacional especializado:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Considerando que a meta pretende universalizar o acesso do público alvo da meta à educação básica, fica claro que o cumprimento dessa meta, mesmo que parcial, implicar ações no ensino fundamental sejam elas de adaptação de prédios escolares, de formação inicial e continuada dos profissionais bem como a aquisição de materiais didáticos adequados. Todos esses elementos são, ainda que não mencionados explicitamente no texto da meta, vão impactar na qualidade da educação ofertada aos alunos público alvo da educação especial e do atendimento educacional especializado.

O PNE de 2001 (BRASIL, 2001) já deixava claro a necessidade de alfabetizar todas as crianças no ensino fundamental e, a julgar pela Meta 5, que propõe novamente alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental restam dúvidas sobre o cumprimento da meta prevista no antigo plano.

Já a Meta 6 que trata da oferta de educação em tempo integral, traz os índices semelhantes aos do PNE de 200 (BRASIL, 2001) como oferecer educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas. Essas metas, assim como as Metas 4 e 5 implicará em mudanças substanciais no ensino fundamental contribuindo para a melhora da qualidade da educação ofertada, ainda que o termo qualidade não apareça explícito no corpo da meta. Mas a leitura das seguintes metas já é um claro indicativo de como o alcance dessa meta pode qualificar o ensino fundamental e a educação básica como um todo:

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral,

prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (BRASIL, 2001).

Nos parece pacífico mencionar que o alcance dessas estratégias, sem dúvida qualificaria toda a educação básica que, segundo dados publicados pelo movimento Todos pela Educação em parceria com a Editora Moderna no Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2014 (MODERNA, 2014), somente 48% das escolas de ensino fundamental possuem laboratório de informática, somente 24,8% possuem biblioteca e somente 17,6% possuem dependências adequadas para alunos com deficiência ou mobilidade reduzida.

Outra meta que acaba por articular-se com a qualidade do ensino fundamental é a Meta 7 que propõe “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (BRASIL, 2001), mas tudo isso com o objetivo de atingir determinadas metas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

TABELA 4 - Médias do IDEB previstas segundo o plano de 2014.

IDEB\ Ensino Fundamental	2017	2021
Anos iniciais	5,5	6,0
Anos finais	4,7	5,5

Fonte: dados retirados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014.

Essa meta, ainda que não esteja explicada na Meta 2 que trata especificamente do ensino fundamental, é destinada a ele e, além disso, destinada a aumentar a qualidade da educação ofertada através do alcance dos índices propostos.

Esse PNE, cujas metas devem ser alvo de esforço coletivo por parte de todos os entes federados apresenta, como já foi dito, 20 metas que articulam-se, na sua maioria, transversalmente com a educação básica, no nosso caso, com o ensino fundamental, ainda que não refiram-se explicitamente a essa etapa da escolarização.

## CONSIDERAÇÕES

Ainda que no texto que constitui a Declaração Mundial sobre Educação para Todos os conceitos de qualidade estejam expressos de modo abrangente, podemos identificar os preceitos de cada artigo nas metas contidas nos Planos Nacionais de Educação de 2011 e 2014. A atenção voltada ao ensino fundamental reforça a intencionalidade de fortalecer as primeiras etapas da educação básica para garantir o pleno desenvolvimento social e econômico do Brasil.

No que diz respeito às metas estabelecidas nos dois planos é importante ressaltar que o PNE de 2001 (BRASIL, 2001) foi elaborado de forma a explicitar as etapas e modalidades da educação brasileira em capítulos separados. Assim, analisar as menções a qualidade educacional no ensino fundamental é necessário ler todas as metas do Capítulo II e articulá-las ainda com as metas do Capítulo IV que trata do Magistério da Educação Básica e com as metas do Capítulo V que trata do Financiamento, que atende à Meta 9 da Declaração Mundial de Educação para Todos que diz: “[...] Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 1990, p. 6).

Já o PNE de 2014 (BRASIL, 2014), organizou-se de forma a contar com metas desdobradas em estratégias que, no caso do ensino fundamental, será a Meta 2 desdobrada em treze estratégias. No plano de 2001, essa etapa da educação básica continha um diagnóstico que, logo no seu início apontava que, na década de 90, havia 8 milhões de matrículas no ensino fundamental de alunos que estavam fora da faixa etária 07 a 14 anos, ou seja eram alunos repetentes com grande distorção idade\serie. O diagnóstico inicial apontava com preocupação essa questão:

A exclusão da escola de crianças na idade própria, seja por incúria do Poder Público, seja por omissão da família e da sociedade, é a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo da pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro (BRASIL, 2001).

Nessas palavras podemos perceber a preocupação da época com a possibilidade dessas crianças que estavam com defasagem idade/série perpetuarem um ciclo de exclusão social. Essa preocupação pode ser um indicativo de que, na concepção do PNE de 2001, a distorção idade/série é um item de não qualidade da educação ofertada e, em consequência, que a criança, além de estar na escola, precisa progredir em sua vida escolar. Além disso, esse círculo virtuoso imaginado contribuiria para diminuir as desigualdades e a exclusão social. Em outras palavras demonstra o entendimento de qualidade como acesso e sucesso, bem como o efeito social da educação. Semelhante com texto da Declaração Mundial de Educação para Todos, onde a qualidade se apresenta atrelada à equidade e compreendida como oportunidades ampliadas de “alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade e aprendizagem” (1990, p. 4)

Enquanto que nos Planos de Educação exista uma seção chamada “diretrizes” na qual foram traçadas linhas mestras para a execução do plano em si e de suas metas, a Declaração de Jomtien sinaliza esses padrões de qualidade sem especificidade, ou seja, adaptáveis às realidades de cada nação, contexto e região. No trecho do PNE, em que aparece claramente o termo qualidade em duas de suas diretrizes:

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão (BRASIL, 2001).

O que se vê mais claro agora é o que já foi dito anteriormente. Naquele momento, deliberou-se que o parâmetro de qualidade educacional brasileira era acesso, através da universalização da matrícula, e, além do acesso, a permanência e o sucesso na aprendizagem. Percebe-se que a preocupação constante na década de 90 era com o acesso da população em idade escolar à matrícula e essa, por sua vez, deveria estar articulada com a qualidade necessária para modificar o cenário de exclusão social do Brasil.

O trecho a seguir, também nas diretrizes, mencionará, um pouco mais explícito, o que se pensava como qualidade:

A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral,



oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem (BRASIL, 2001).

Nesse caso a qualidade era vista como aumento da escolaridade, redução do analfabetismo, jornada de turno integral, regularização do percurso escolar tudo isso com vistas a diminuir as desigualdades sociais existentes no Brasil, do mesmo modo, na Declaração de Jomtien, a qualidade era definida pelo acesso de meninas e mulheres à educação básica.

Do total de 30 objetivos/metasp do ensino fundamental previstos no PNE 2001 (BRASIL, 2001), todos eles se articulam, em menor ou maior grau com as dimensões de qualidade propostas por Dourado (2007) e já explicitado na TABELA 2. Além do que já foi mencionado aqui como indicadores do padrão de qualidade esperado pelo PNE 2001 (BRASIL, 2001), cabe citar outros indicadores que apresentam ideias mais concretas, entre os quais podemos citar as metas 12 e 13 que tratam do acesso ao livro didático na qual se buscava aumentar de 5 para 6 a quantidade livros distribuídos nos anos iniciais do ensino fundamental e, além disso, priorizar a distribuição de livros didáticos para regiões do país onde o acesso à leitura e ao material escrito fosse mais deficiente. Ainda nesse item, a preocupação do PNE 2001 (BRASIL, 2001) não se restringiu somente a livros destinados aos alunos, mas também, a distribuição de material aos professores. Na Meta 14 a ideia era distribuir livros didáticos pedagógicos de apoio aos professores do ensino fundamental, indicativo, talvez, de que qualidade também estivesse articulada com a formação docente.

O que se pode perceber é que algumas metas consideram o alcance de determinados percentuais e índices como parâmetros de qualidade, mas não esquecem a formação pedagógica, as relações com a família, o acesso, sucesso e permanência tampouco a infraestrutura como elementos determinantes para uma educação de qualidade.

O que se pode perceber é que os dois planos, cada um com os limites e possibilidades sociais e políticos de suas épocas, buscou traçar um planejamento com dez anos de duração para educação brasileira. Além disso, cada um dos planos, dadas suas especificidades de redação e estrutura textual, buscou planejar ações que melhorassem ou criassem condições para uma educação de qualidade em todo o território nacional. Essa qualidade almejada, como ficou claro, seria alcançada através da universalização do acesso da matrícula, da permanência, do sucesso

(aprendizagem), infraestrutura adequada, participação da família, compromisso com a aprendizagem e com a redução das desigualdades sociais.

Contudo, é prudente lembrar que os dois planos, em momentos alternados, deixam clara a não estandardização desse conceito de qualidade, mas sim mencionam as diversidades regionais, geográficas e culturais que devem ser respeitadas e consideradas no processo de alcance das metas estabelecidas.

Cabe dizer, a julgar pela repetição de algumas metas de 2001 no ano de 2014, que mesmo o PNE, como foi concebido historicamente desde os Pioneiros da Educação<sup>5</sup>, sendo uma agenda/planejamento de longo prazo com vistas a romper a lógica de rupturas dos governos, não tem se tornado eficaz no cumprimento de algumas metas como, por exemplo, as taxas de alfabetização e matrícula.

A não existência desse planejamento de longo prazo poderia provocar maiores retrocessos na busca de uma educação de qualidade em todo o país. O que se espera, ao longo do período de vigência do atual PNE 2014/2024 é que ele se torne um horizonte a ser alcançado não somente por governos, mas também pela sociedade civil, pelas famílias e pela comunidade escolar. Não se trata de negar a importância da ação governamental da execução das metas, antes sim de valorizar esses condicionantes extra escolares como importantes na busca de uma educação de qualidade.

Com relação aos impactos da “Educação para todos”, compreendida no Brasil como “Educação Básica para Todos”, pode-se perceber a grande influência desse movimento nas políticas públicas brasileiras. Além disso, conforme o Plano de Educação aprovado recentemente com vigência para o próximo decênio da educação brasileira, ainda há influência nas políticas educacionais do país voltadas para solidificar o compromisso de resgatar o direito à educação à todas as crianças e jovens.

No entanto, mesmo que este movimento da década de 90 tenha sido referência para uma reestruturação na educação do país, identificamos nos dois últimos Planos de Educação, uma resposta reducionista da proposta como afirma Torres (2000). Ainda, a implementação dessas

---

<sup>5</sup> O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova"1 , datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. O documento tornou-se o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

políticas internacionais resultou em mudanças de paradigmas que, no entanto, atingiu a compreensão dos profissionais da educação e demais membros da sociedade de forma tardia.

## **REFERÊNCIAS**

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Diário da Câmara dos Deputados, 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial: Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2014.

**BRASIL. Lei 10.172 de 09 de Janeiro de 2001.** Plano Nacional de Educação. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

**BRASIL. Lei 1.305 de 25 de Julho de 2014.** Plano Nacional de Educação e dá Outras Providências. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

**BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Ministério da Casa Civil, 20 de Dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

**BRASIL. Resolução 10 de 18 de Abril de 2010 que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013?highlight=YToxOntpOjA7czo0OiJwZGRlIjt9>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Resolução 12 de 17 de Março de 2011 que Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3435-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12-de-17-de-mar%C3%A7o-de-2011?highlight=YToxOntpOjA7czo1OiJwbmF0ZSI7fQ>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

DAVOCK. Delsi Fries. **Qualidade em Educação**. Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. (Org.). **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.biologia.ufrj.br/ereb-se/artigos/educacao\\_basica\\_no\\_brasil.pdf](http://www.biologia.ufrj.br/ereb-se/artigos/educacao_basica_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2015.

GADOTTI. Moacir. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A824614522A01462512381317E1>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Relatório Conciso: O imperativo da qualidade/Educação para todos**. França: UNESCO, 2004. Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785por.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785por.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

TORRES, Rosa Maria. Educação para Todos: a tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.